



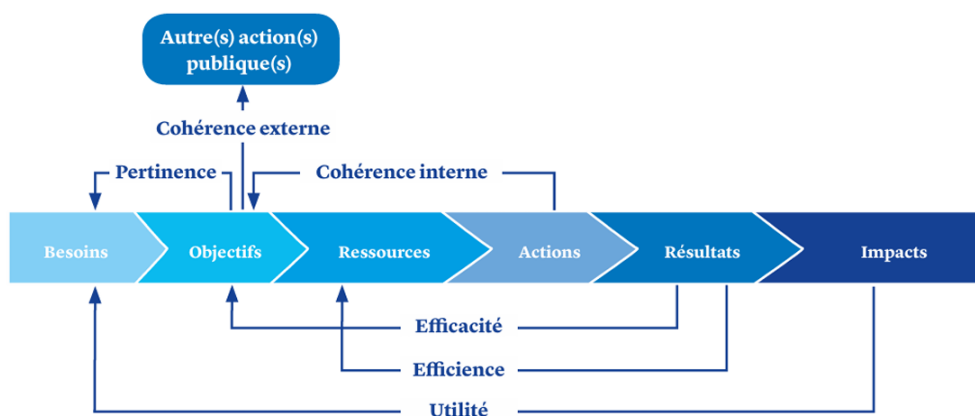
Rapport d'évaluation relatif à la politique budgétaire 2025 et à son impact sur la satisfaction des besoins culturels des ligériens

Le Conseil régional des Pays de la Loire a voté, le 19 décembre 2024, un budget primitif marqué par **un effort d'économies majeur** (100 millions d'euros dont 82 millions dès la première année). A l'heure de la clôture de l'exercice 2025 et du vote du compte financier unique (CFU) 2025, l'objectif de cette mission est d'**évaluer la pertinence, l'efficacité et l'utilité de cette politique budgétaire**, mais aussi d'**esquisser une première approche d'impact sur la satisfaction des besoins culturels des Ligériens**.

Si le calendrier imparti permet une évaluation précise des arbitrages budgétaires en s'appuyant sur le CFU 2025, l'évaluation d'impact sur la politique culturelle manque en revanche encore de **données consolidées** et rencontre d'importantes **limites méthodologiques**, que ce rapport permet d'anticiper. Dans l'attente de pouvoir les dépasser, l'étude propose une première **objectivation de la situation** concernant :

- le **financement public** du secteur culturel non marchand ;
- l'évolution de **l'emploi d'intermittents** ;
- la quantification des **acteurs culturels** concernés par la perte de subventions régionales ;
- **l'équilibre territorial** des financements publics culturels.

Chaîne de valeur d'une action publique et ses critères évaluatifs



Source : Secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP), 2017.

1. Sur quel diagnostic budgétaire initial la Région fonde-t-elle son plan d'économies ?

Courant 2024, la Région constate la nécessité d'un plan d'économies, fondé sur le diagnostic suivant :

- **Perte de dynamique des recettes de TVA** : estimée à -40 M€ (décalage entre les prévisions communiquées par l'État et leurs réalisations en 2023 et 2024 auquel s'ajoute le gel des recettes 2025 décidée par l'État).
- **Prélèvements de l'État** : annoncés à -31 M€ (contribution à la réduction du déficit de l'État, prévue par le projet de Loi de finances 2025).
- **Augmentation prévisionnelle des dépenses de fonctionnement** : +29,78 M€ (par rapport au budget 2024).

Sur la base de ce diagnostic, la Région engage un plan d'économies de 101 M€, qu'elle proposera d'étaler sur 4 ans, dont **82 M€ dès 2025**.

2. Qu'en est-il de la validité du diagnostic ?

	Recettes TVA	Prélèvements État	Perte à compenser	Plan d'économie voté
Estimations initiales (fin 2024)	-40 M€	-31M€		
Valeurs constatées (fin 2025)	-35,74 M€	-19,3 M€*	-55,04 M€ (35,74 + 19,3)	-52,23 M€ (+29,78 M€ hausse tendancielle = 82,01 M€)

Il est constaté que **le diagnostic initial a été vérifié à 80%**. De plus, **le plan d'économie apparaît parfaitement proportionné à la perte d'épargne brute** qu'il s'agissait de compenser : il permet d'amortir à 95% l'impact du contexte national sur l'équilibre budgétaire régional.

* le projet de Loi de finances initial de l'État n'a finalement pas été voté en raison de la censure du gouvernement Barnier. Le gouvernement Bayrou a ensuite revu à la baisse le montant des prélèvements opérés sur les collectivités territoriales.

3. Quelles autres options étaient envisageables ?

A priori, la Région aurait pu choisir d'augmenter les impôts ou l'endettement pour compenser la dégradation de son épargne brute. Ou encore, réduire son programme d'investissement.

- **Augmenter les impôts** (cartes grises et versement mobilité pour une valeur maximale estimée à 80 M€) aurait **manqué de cohérence** avec la stratégie de résilience par ailleurs mise en avant.
- **Augmenter l'endettement** reviendrait à **reporter la difficulté**, voire à l'aggraver en cas d'augmentation des taux (ce qui est le cas sur la période 2024-2026). En outre, il aurait été surprenant d'augmenter l'endettement de la Région pour répondre au besoin de limiter l'endettement de l'État.
- **Diminuer les investissements** se traduirait tôt ou tard par des surcoûts au niveau des dépenses de fonctionnement et générerait une dette d'investissement qui **pèserait ensuite sur les générations futures**. De plus, l'impact sur l'économie du territoire aurait été plus important que celui lié à la baisse des dépenses de fonctionnement, car il est admis que l'effet multiplicateur de la dépense publique est plus conséquent sur les dépenses d'investissement.

4. Objectifs et résultats de la politique budgétaire 2025

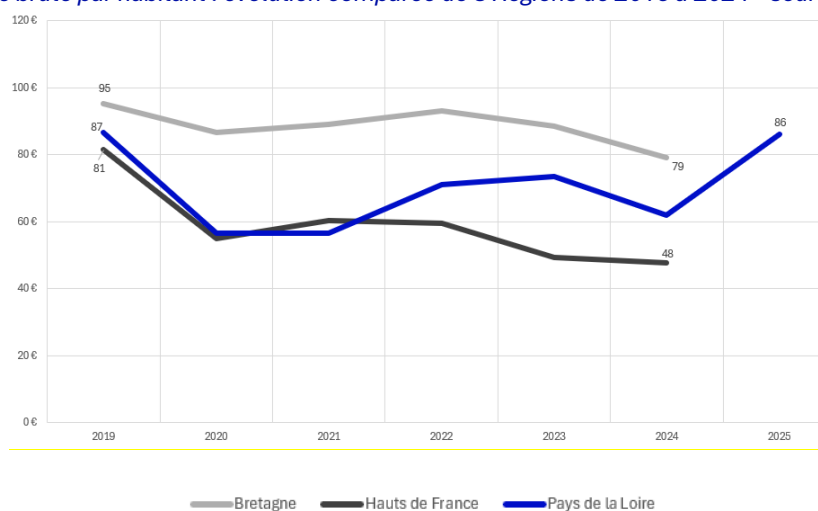
OBJECTIFS	INDICATEURS	RÉSULTATS
Limiter le recours à l'emprunt. Réduire la vulnérabilité face aux crises :	- une capacité de désendettement (CDD) à moins de 8,8 ans ; - une épargne brute à plus de 223,90 M€ ; - un emprunt d'équilibre inférieur à 287,06 M€.	- une CDD mesurée à 6,8 ans ; - une épargne brute à 334,6 M€ ; - un emprunt à l'équilibre à 187 M€.
Accélérer les investissements pour répondre aux besoins :	- maintenir les dépenses d'investissement à hauteur de 517,06 M€ (hors dette et fonds européens).	- réalisées à hauteur de 512,68 M€ (+17,45 M€/2024 sur les politiques publiques), soit un taux de réalisation de 99,15%.

5. Évolution du positionnement stratégique à l'issue du plan d'économie

Par ces résultats, la Région opère un **virage stratégique notable** qui, avec une épargne brute par habitant relevée à son niveau de 2019, la positionne dans **une situation plus favorable pour relever les défis ultérieurs**. A défaut, la hausse des taux à long terme, qui pourrait s'amplifier en 2027, aurait rapidement placé la Région dans une situation dégradée la conduisant probablement à diminuer à la fois les dépenses de fonctionnement et d'investissement.

Si la Région a baissé les dépenses de fonctionnement, elle a parallèlement augmenté les dépenses d'investissement sur les politiques publiques. Aussi **l'évaluation d'impact** ne devra pas se limiter à la recherche d'impact de la baisse des dépenses de fonctionnement. Elle **devra prendre en compte la hausse de l'investissement**, dont l'effet de levier est admis comme plus important.

Épargne brute par habitant : évolution comparée de 3 Régions de 2019 à 2024 - source DGCL



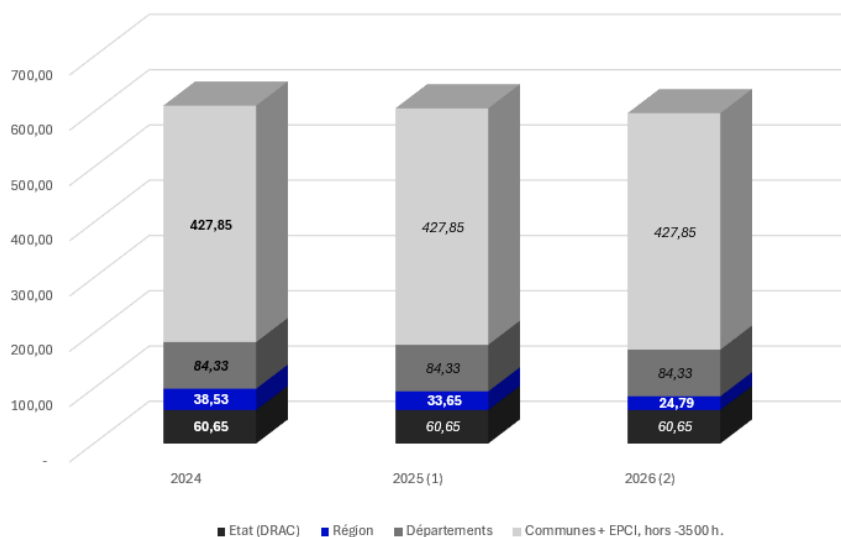
II. QUEL IMPACT SUR LA SATISFACTION DES BESOINS CULTURELS DES LIGÉRIENS ?

1. Que représente la diminution des subventions de la Région sur le financement public du secteur culturel ?

Le CFU 2025 permet de constater **une diminution des dépenses culturelles de la Région en 2025 à hauteur de -4,88 M€ (-13,73 %)**. Rapportée à la population, cette baisse du financement régional représente -1,25 €/habitant en 2025. Cependant, à terme, la diminution des subventions de la Région pourrait atteindre jusqu'à -13,74 M€ (sous réserve de l'exécution des budgets 2026 et 2027).

Ainsi, compte tenu de l'ensemble des financements publics, **l'arrêt de certaines subventions de la Région au secteur culturel représenterait**, à l'échelle du secteur, moins de 0,8 % de perte de financement public en 2025, et **potentiellement jusqu'à -2,25 % sur 2 à 3 ans**.

Part des subventions régionales sur le financement public du secteur culturel en Pays de La Loire (en M€) – sources INSEE, ministère de la Culture et Observatoire des finances et de la gestion publique locale



Faute d'avoir pu être établie de façon suffisamment fiable, la valeur des financements de l'État est ici volontairement limitée au budget de la DRAC¹, afin d'éviter toute sous-estimation de l'impact des arbitrages de la Région.

(1) Valeur Région actualisée sur la base des dépenses réellement constatées en 2025.

Les données des autres acteurs publics sont celles de 2024 dans l'attente de publication de leurs dépenses 2025 consolidées.

(2) Projection théorique maximale (sur la base des AE) des dépenses culturelles de la Région.

Les données des autres acteurs publics sont celles de 2024 dans l'attente de publication de leurs dépenses 2026 consolidées.

2. Quelle évolution de l'emploi d'intermittent observe-t-on ? (focus sur le spectacle vivant)

L'évaluation d'impact nécessite une méthodologie rigoureuse, permettant de **distinguer corrélations et causalités**. Faute de données suffisantes au 15 mai 2026, il reste possible de commencer par repérer ces éventuelles corrélations, avant d'examiner si une relation de causalité peut être établie par le moyen d'une analyse

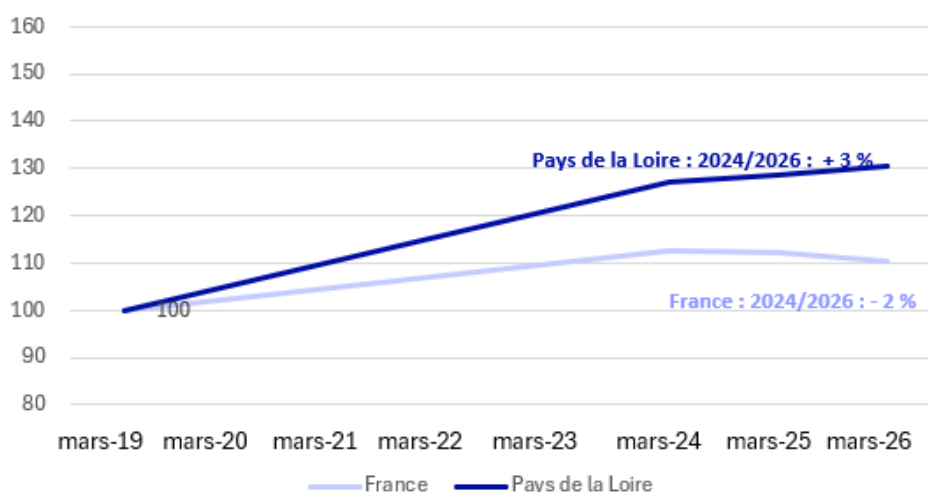
¹ Le budget de la Direction régionale des affaires culturelles (DRAC) des Pays de La Loire correspond à moins de 20€/an/habitant, soit parmi les plus faibles de France hexagonale, alors qu'il est jusqu'à 50% plus important par habitant dans d'autres Régions (hors Ile-de-France où il est près de 10X supérieur, par habitant).

Le ministère de la Culture consacre près de 35 % de son budget au financement d'établissements nationaux qui interviennent parfois directement sur le territoire, en complément de la DRAC : Centre national du livre, Centre national du cinéma, Centre national de la musique, Centre national des arts plastiques, etc. Surtout, l'essentiel des financements de l'État dans le secteur culturel est ventilé dans d'autres ministères que le ministère de la Culture, qui ne gère que 46% des crédits de l'État consacrés au développement culturel. Par conséquent, le montant du soutien de l'État en région est bien supérieur au seul budget de la DRAC.

contrefactuelle. Cette approche n'est pas exempte de **potentiels biais de sélection**. Aussi, s'il était décidé d'approfondir l'évaluation d'impact sur la question de l'emploi, il conviendrait alors de privilégier la méthode dite des « *différences de différences* » ou, à défaut celle du « *modèle d'intervention* ».

L'analyse des données issues des cotisations sociales des intermittents en activité, laisse apparaître, à compter du 1^{er} trimestre 2024, un écart qui ne cesse de s'amplifier entre l'évolution constatées en France et l'évolution enregistrée en Pays de La Loire. Ainsi, **entre mars 2024 et mars 2026, le nombre d'intermittent en Contrat à durée déterminée d'usage (CDDU) est en recul de -2% en France, alors qu'il progresse de +3% en Pays de La Loire, soit un différentiel de 439 emplois en faveur des Pays de La Loire**². Si nous observons la moyenne du premier trimestre 2026 comparée à la moyenne du premier trimestre 2024, nous retrouvons à peu près la même divergence, avec +3% en Pays de La Loire et -1% en France. De même, la moyenne de l'ensemble de l'année 2025, par rapport à la moyenne de l'ensemble de l'année 2024, confirme **des dynamiques contraires entre le niveau national et les Pays de La Loire, en faveur du territoire régional**.

Intermittents en activité (données du mois de mars, base 100 en 2019 – source Audiens)



Pour expliquer cette évolution, contre intuitive, l'hypothèse d'une diminution parallèle des emplois d'intermittents en contrat à durée déterminée (CDD) ou indéterminée (CDI) qui basculeraient vers une intermittence, plus précaire, en CDDU a été examinée. Si des **pertes d'emplois par CDD ou CDI sont effectivement constatées** en Pays de La Loire au 1^{er} trimestre 2026, elles **ne constituent pas une tendance spécifique** aux Pays de La Loire. En effet, au niveau national, comme au niveau régional la tendance est à la baisse à un rythme de près de -3 % sur 2 ans, soit 103 emplois en moins au niveau régional³.

² Le caractère saisonnier des CDDU conduit à comparer le mois de l'année n avec le même mois des années antérieures. Le mois de mars 2026 est le dernier mois connu. Le mois de mars 2024 est le dernier mois de mars avant les arbitrages budgétaires de la Région.

³ L'évolution du volume d'emploi d'intermittents en CDD ou CDI devra par ailleurs être corrigée de facteurs sans lien avec les ressources financières des porteurs de projet. Par exemple, les emplois de CDD et de CDI correspondent, pour près de 20%, à des emplois administratifs, qui, comme dans d'autres secteurs, enregistrent actuellement d'importants gains de productivité au détriment de l'emploi. Ainsi, l'échantillon de CDDU semble plus pertinent pour identifier un impact attribuable à la baisse des subventions régionales.

De plus, même si nous retenions l'hypothèse d'un basculement complet de ces 103 CDD ou CDI vers des CDDU, cela n'expliquerait qu'une faible part (23 %) de l'écart de dynamique, constaté entre les Pays de La Loire et le niveau national entre mars 2024 et mars 2026 sur l'intermittence par CDDU.

Par ailleurs, l'évolution des indices de masse salariale montre également des tendances inversées entre le niveau national et les Pays de La Loire : comme pour le volume d'emploi, la baisse enregistrée au niveau national depuis 2024 ne se retrouve pas au niveau régional, au contraire.

Ainsi, sous réserve des évolutions sur le reste de l'année 2026, **nous ne constatons pas le décrochage annoncé de l'intermittence en Pays de La Loire en 2025, ni même au premier trimestre 2026**. Au contraire, une dynamique à la hausse est observée, avec une ampleur suffisamment marquée pour que **l'hypothèse d'un transfert de CDD ou CDI vers l'intermittence par CDDU soit exclue, à ce stade, comme facteur d'explication principale de cette hausse**.

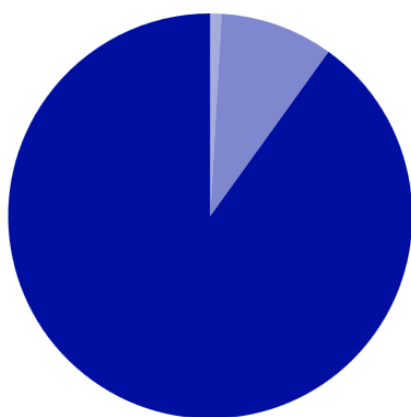
Ce premier constat concernant l'évolution de l'emploi d'intermittent, signifie-t-il que les porteurs de projets ont su s'adapter, au moins pour l'instant, à la perte des subventions de la Région ?

3. Quelles adaptations des acteurs culturels peut-on observer ?

Même s'il n'est pas possible, pour le moment, d'objectiver un impact sur l'emploi d'intermittent à l'échelle du secteur, **il existe évidemment un certain nombre d'exemples qui font état de difficultés**, annoncées comme consécutives aux redéploiements budgétaires de la Région.

Selon le ministère de la Culture, **on recense 4400 employeurs du secteur culturel** en Pays de La Loire en 2018. De son côté, en 2024, **la Région subventionne 442 porteurs de projets culturels**. Parmi eux, 43 structures perdent, sur 1 ou 2 ans, 15% et plus de leur financement. Par conséquent :

Nombre d'établissements culturels en Région Pays de la Loire – source ministère de la Culture.



- **90% des structures employeuses n'ont pas perdu de financement** lors des arbitrages budgétaires de la Région ;
- **90% des acteurs financés en 2024 bénéficiaient d'une subvention de la Région qui représentait moins de 15%** de leurs dépenses subventionnables ;
- les porteurs de projets confrontés à **une perte de plus de 15% de leur budget représentent 1%** des acteurs culturels du territoire. Et 90% d'entre eux poursuivent leur activité 18 mois plus tard⁴.

■ Porteurs de projets dans le secteur culturel en Pays de la Loire
■ Part subventionnée à - de 15% par la Région
■ Part subventionnée à + de 15% par la Région

⁴ Au 15 mai 2026, 4 ont cessé leur activité, dont 1 pour raisons judiciaires à caractère pénal. Et 2 autres n'annoncent pour l'instant aucune activité pour 2026.

Les porteurs de projets les plus concernés par la perte de subventions de la Région mobilisent différents leviers d'adaptation : réduction de programmation, augmentation du nombre de représentations par spectacle, limitation aux formes en petits plateaux (moins coûteuses à produire), réduction des coûts de fonctionnement (y compris parfois au niveau des dépenses de personnel) Certains indiquent avoir **épuisé leurs réserves au cours de l'exercice 2025 et ne plus avoir les moyens de porter des projets de création**. D'autres peinent encore à identifier un nouveau modèle de développement.

Cependant, dans le cadre d'une démarche d'évaluation d'impact sur le service public culturel co-financé par la Région, il convient de ne pas perdre de vue que **les structures subventionnées ne constituent pas les usagers de la politique culturelle**.

Aussi, la mesure d'impact consiste à **évaluer l'évolution de la satisfaction des besoins des publics**, consécutive au redéploiement budgétaire de la Région vers les dépenses d'investissement.

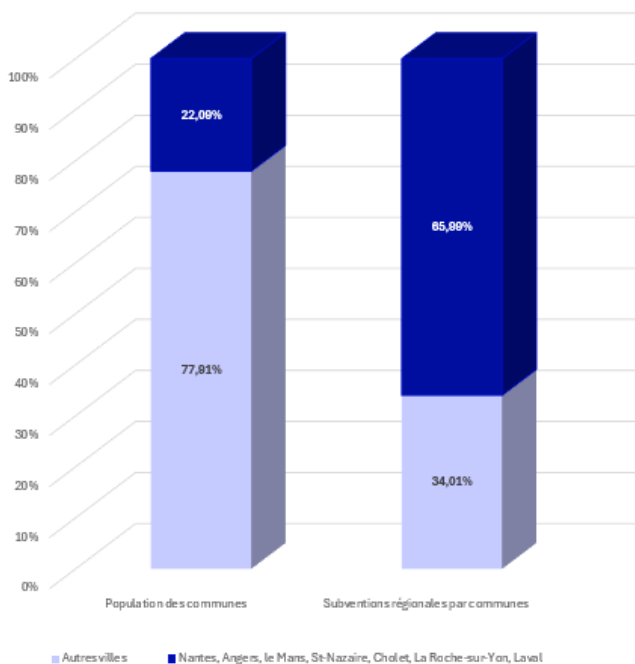
4. Comment mesurer la satisfaction des besoins culturels des publics (focus sur le spectacle vivant) ?

Afin d'évaluer l'impact sur le service rendu au public, trois critères principaux d'analyse pourraient être retenus dans le domaine du spectacle vivant :

- l'évolution du **nombre de représentations** données sur le territoire ;
- l'évolution de la **fréquentation** de ces représentations ;
- l'évolution de **l'accessibilité de l'offre proposée aux publics** : les deux premiers critères devront en effet être articulés et analysés par bassin de vie, pour mesurer les effets d'éviction susceptibles de biaiser l'évaluation d'impact global.

Les données nécessaires à l'analyse de ces évolutions ne sont pas encore disponibles puisque la saison culturelle 2025/2026 n'est pas encore achevée. Nous pourrions évidemment ajouter d'autres critères, notamment qualitatifs : par exemple, une analyse par types d'esthétiques et caractéristiques sociologiques du public, en distinguant les publics captifs et touristiques. Encore faut-il pouvoir établir un contrefactuel susceptible de nous apporter l'évolution de l'ensemble de ces données, sur un autre territoire comparable et sans effet d'éviction. Cette limite méthodologique s'annonce particulièrement complexe à dépasser.

En effet, si certains territoires bénéficient d'une offre culturelle relativement abondante et diversifiée, capable de satisfaire la demande du public en l'absence de telle ou telle programmation, de fortes disparités doivent être relevées : **les 7 villes les plus peuplées des Pays de La Loire concentrent sur leur territoire 1/3 du financement public des communes**, alors qu'elles **ne représentent que 22% de la population ligérienne**. Rapporté par habitant, cela signifie en moyenne **+ 69% de financement public communal dans ces 7 villes** que sur le reste du territoire. Cela ne signifie pas nécessairement 69% d'offre culturelle supplémentaire par habitant, mais **nous constatons indéniablement un déséquilibre et une importante inégalité territoriale** (puisque'il s'agit de valeurs par habitant), qui se joue dès le niveau communal, avant même l'intervention des groupements de communes, des autres collectivités et de l'État.



Car force est de constater que **les subventions supprimées par la Région accentuaient ce déséquilibre territorial**. En effet, parmi les subventions de la Région géolocalisables au niveau communal, il apparaît que les 2/3 des subventions étaient concentrées sur les 7 villes les plus peuplées des Pays de La Loire, soit 6,8 € versé par habitant dans ces 7 villes, pour 1 € versé dans les autres communes de la Région.

*uniquement subventions géolocalisables au niveau communal.

Ainsi, **la mesure de la satisfaction des besoins culturels**, outre qu'elle nécessitera un t0 modélisé préalablement aux arbitrages budgétaires, **devra être différenciée selon une typologie de bassins de vie** qui prenne en compte la composante touristique.

5. Comment appréhender l'évaluation d'impact sur la satisfaction des besoins culturels ?

Les évolutions d'offre provoquent parfois une réorientation de la demande, davantage qu'une disparition pure et simple de celle-ci. Autrement dit, face à la disparition ou à une évolution de l'offre habituelle, **le public adapte son comportement et modifie ses usages** pour satisfaire des besoins qui ne sont pas nécessairement strictement arrêtés, notamment en matière culturelle⁵.

Cela renforce l'importance de **prendre en compte l'offre globale de chaque bassin de vie** mais aussi, lorsqu'une diversité d'offre est suffisamment accessible à proximité, **la grande élasticité des pratiques culturelles**⁶, parfois assez peu sensibles à la proposition d'offre précise. Ainsi l'évaluation d'impact pourrait constater une absence d'évolution de la satisfaction du public concernant ses besoins culturels dans les bassins de vie disposant d'une offre globale riche et diversifiée. Mais a contrario, mesurer une moindre satisfaction dans les bassins de vie où l'offre culturelle est moins accessible.

⁵ C'est notamment ce que montre l'évaluation d'impact conduite en 2014 par Thibault Brodaty – Université Paris Est, portant sur l'annulation du festival d'Avignon en raison d'une grève d'intermittents. L'impact économique redouté pour le territoire n'a pas été vérifié en raison de cette adaptation de la demande, qui globalement a été maintenue.

⁶ Évidemment, cette élasticité des besoins culturels n'est pas sans limite. C'est notamment ce qui ressort de l'enquête 2023 du CREDOC qui analyse notamment les freins à la sortie au théâtre. Le premier frein mis en avant est l'absence d'intérêt pour l'offre, à hauteur de 45% ! Ce motif est également très élevé, mais moindre, pour les concerts et le cinéma, pour lesquels la tarification ressort également comme un frein important à la satisfaction des besoins. Mais, immédiatement après l'absence d'intérêt pour l'offre et la tarification, c'est l'accessibilité géographique de l'offre qui ressort comme 3^{ème} frein, cité par 1/3 des personnes interrogées.

Parvenir à **mesurer les conséquences propres des arbitrages budgétaires de la Région sur la satisfaction des besoins culturels des publics** à l'échelle des bassins de vie nécessitera **des données et des conditions méthodologiques exigeantes**. En effet, il s'agira d'**isoler un impact de moins de 3% parmi les multiples autres facteurs de variation** : évolution de la démographie, des pratiques culturelles et de tourisme, du pouvoir d'achat... Sans compter les enjeux internes au secteur : attractivité, pyramide des âges, évolution des modèles de création, de diffusion et de médiation à l'ère de l'IA. Enfin, il conviendra de neutraliser les baisses de financements de la part d'autres collectivités qui s'ajoutent, parfois de façon plus importante encore, au retrait des subventions de la Région, comme le montrent plusieurs situations.

CONCLUSION

Face à l'ampleur des défis, notamment démographiques et technologiques, que le secteur culturel doit appréhender, il apparaît essentiel d'anticiper le renouvellement des modèles économiques, d'innover et d'investir. **Un retard d'investissements pour accueillir publics, œuvres et artistes dans des conditions attractives, adaptées et valorisantes ferait perdre toute efficience à des subventions de fonctionnement récurrentes.**

Quelle que soit la méthode retenue pour l'éventuel approfondissement de la démarche d'évaluation ici engagée, en matière culturelle **la véritable difficulté porte indéniablement sur la capacité de connaître, mesurer et suivre l'évolution des besoins des publics et leur niveau de satisfaction**, pour en extraire une politique publique efficiente, qui s'intéresse autant au public qui répond à l'offre, qu'à celui qui en est privé, par choix ou par contraintes.

Peut-être est-ce sur cet objectif fondamental que **la Région pourrait prioritairement se mobiliser, comme prérequis aux efforts d'investissement à programmer pour servir la vitalité culturelle** d'un territoire attaché aux équilibres et à la proximité ?

Enfin, si **la pertinence, l'efficacité et l'utilité de la politique budgétaire ont pu être facilement vérifiés**, l'impact sur la satisfaction des besoins culturels ne peut pas être mesuré à ce jour et, compte tenu du très faible poids des subventions de la Région parmi l'ensemble des financements public attribués au secteur culturel, restera difficile à isoler des autres facteurs d'évolution.

Cependant, **des effets non attendus ne sont pas exclus dans certaines parties moins denses du territoire**. Il est trop tôt pour les établir précisément, mais il est fort probable qu'**ils résulteraient d'une pluralité de facteurs** au sein desquels, sauf cas particulier, les arbitrages budgétaires de la Région ne seraient qu'une composante parmi d'autres.

 En savoir plus : evaluation@paysdelaloire.fr